



12 septembre 2019

Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse Révision totale

Rapport explicatif

1. Motifs de la révision de l'ordonnance¹

En vertu de l'art. 78 de la Constitution fédérale (Cst.)², la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de ménager et de préserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, si l'intérêt public l'exige. La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)³ concrétise cette disposition constitutionnelle. L'art. 5 LPN oblige le Conseil fédéral à établir des inventaires des objets d'importance nationale, après avoir pris l'avis des cantons.

Se fondant sur l'art. 5 LPN, le Conseil fédéral a promulgué le 9 septembre 1981 l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) par l'ordonnance correspondante (OISOS)⁴. Conformément à la destination que lui confère la loi, l'ISOS recense et documente les agglomérations les plus remarquables dans toute la Suisse. S'il définit ce qui mérite d'être conservé, l'ISOS n'équivaut pas à une mesure de protection absolue ni à une planification, mais constitue une base pour la planification. En tant qu'inventaire spécialisé à l'échelle nationale, il est le seul instrument proposant pour l'ensemble du territoire une évaluation des sites construits selon des critères uniformes. Il constitue par là même une base significative pour un développement de qualité de l'environnement bâti.

¹ Ces explications se basent sur les documents suivants : Office fédéral des routes (OFROU), Rapport explicatif de juin 2010 sur la révision de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS ; RS 451.13) ; Office fédéral de l'environnement (OFEV), Rapport explicatif de mars 2017 sur la révision de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP ; RS 451.11).

² RS 101

³ RS 451

⁴ RS 451.12

Le Conseil fédéral a en outre promulgué deux autres inventaires reposant sur l'article susmentionné : l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (cf. l'ordonnance correspondante du 29 mars 2017 [OIFP])⁵ et l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (cf. l'ordonnance correspondante du 14 avril 2010 [OIVS])⁶. Ces trois inventaires concernent le paysage au sens large, tel qu'il est défini par la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000⁷. L'ISOS et l'IVS traitent des composantes paysagères importantes du point de vue historico-culturel, alors que l'IFP porte sur les paysages et les monuments naturels qui, par leur forme et leur substance, sont uniques en Suisse ou particulièrement typiques d'une région du pays.

Historiquement, c'est l'inquiétude suscitée par l'extension rapide des agglomérations après la fin de la Seconde Guerre mondiale qui est à l'origine de l'établissement de l'ISOS. Cette inquiétude s'est exprimée dans l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire⁸, qui obligeait les cantons à délimiter dans un délai très court des zones protégées afin de sauver les agglomérations et les paysages de grande valeur, menacés de destruction par la flambée immobilière. Les travaux en vue de l'ISOS ont véritablement commencé en 1973, avec le développement d'une méthode appropriée permettant de recenser les sites construits – la méthode ISOS. Par la suite, un inventaire a été établi par étapes sur tout le territoire national et soumis à un premier cycle de révision qui s'est achevé en 2016 (sauf pour le canton des Grisons). Les relevés de sites ayant actuellement force obligatoire sont publiés sous forme analogique (volumes ISOS) et électronique (PDF disponibles sur le géoportail de la Confédération⁹). L'ISOS comprend aujourd'hui 1274 objets, situés dans tous les cantons, ce qui représente environ 20 % des agglomérations suisses. L'OISOS de 1981 a été modifiée une seule fois en 2010.¹⁰ Son annexe, qui énumère tous les sites construits d'importance nationale, a été mise à jour vingt-et-une fois.¹¹

L'entrée en vigueur de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)¹² et de l'ordonnance correspondante du 21 mai 2008 (OGéo)¹³ a été le premier moteur de la révision de l'ISOS, puisque celui-ci devrait à l'avenir être accessible sous forme de géodonnées sur le géoportail de la Confédération. Cela implique de transférer cet instrument initialement conçu pour une présentation analogique dans une forme numérique moderne, qui réponde au mode de travail actuel et futur des utilisateurs. À cette occasion, l'Office fédéral de la culture (OFC) a initié en 2016 une révision et une adaptation en profondeur de la méthode ISOS sur la base

⁵ RS 451.11

⁶ RS 451.13

⁷ FF 2011 7955

⁸ RO 1972 652

⁹ www.map.geo.admin.ch

¹⁰ Introduction de l'art. 4a

¹¹ 18 janv. 1984 (RO 1984 175), 16 déc. 1985 (RO 1986 77), 2 mars 1987 (RO 1987 622), 25 mai 1988 (RO 1988 934), 24 avr. 1991 (RO 1991 1044), 19 fév. 1992 (RO 1992 488), 21 oct. 1992 (RO 1992 1976), 9 nov. 1994 (RO 1994 2726), 24 mai 1995 (RO 1995 2612), 25 juin 1997 (RO 1997 1628), 19 avr. 2000 (RO 2000 1383), 2 nov. 2005 (RO 2005 5023), 25 fév. 2009 (RO 2009 1015), 31 mars 2010 (RO 2010 1477), 20 avr. 2011 (RO 2011 1659), 4 avr. 2012 (RO 2012 1789), 7 nov. 2012 (RO 2012 6081), 8 mai 2013 (RO 2013 1339), 25 juin 2014 (RO 2014 2301), 11 sept. 2015 (RO 2015 3165) et 24 août 2016, en vigueur depuis le 1^{er} oct. 2016 (RO 2016 3177)

¹² RS 510.62

¹³ RS 510.620

de plusieurs travaux préparatoires¹⁴, après avoir consulté différents partenaires¹⁵. Pour des raisons de sécurité du droit, l'OFC a veillé à ce que la méthode originelle et la méthode adaptée reposent sur les mêmes principes et les mêmes règles. La méthode adaptée a finalement été publiée dans une directive du Département fédéral de l'intérieur (DFI)¹⁶ entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2017. L'adaptation de la méthode améliore la lisibilité de la systématique et garantit une meilleure accessibilité et une mise en œuvre plus simple de l'inventaire fédéral.¹⁷

Un avis de droit¹⁸ mandaté par l'OFC en 2015 a confirmé la nécessité de réviser l'ordonnance en raison de l'importance revêtue par l'ISOS depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} avril 2009 concernant l'affaire Rüti (ZH)¹⁹. Du point de vue du principe de la légalité, l'OISOS devait être harmonisée avec ses deux ordonnances-sœurs (OIFP et OIVS) et contenir des critères plus précis concernant les objets à relever.

Enfin, la motion Regazzi 17.4308 du 15 décembre 2017 « Appréciation des ouvrages et des sites en vue de leur inscription dans l'ISOS. Les critères doivent être clarifiés », adoptée par le Parlement, charge le Conseil fédéral de compléter l'OISOS par un catalogue contraignant des critères qui doivent impérativement être satisfaits pour qu'un site soit inscrit à l'ISOS.

La présente révision totale de l'OISOS répond à cet objectif. Elle n'a aucune conséquence sur le plan du droit matériel. Après son entrée en vigueur, l'OISOS révisée s'appliquera aussi aux objets inventoriés selon l'ancienne OISOS et l'ancienne méthode ISOS.

2. Contenu et structure de l'ordonnance révisée

L'ordonnance concrétise les art. 5 et 6 LPN, énoncés ci-dessous :

Art. 5 Inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale

¹ *Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets*

¹⁴ Les modifications s'appuient sur les travaux préparatoires de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH), de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et d'un groupe de travail réuni par l'OFC (2010). Après avoir été reconsidérées, affinées sur certains points et complétées, ces modifications ont été examinées dans le cadre d'un avis de droit et considérées comme pouvant être mises en œuvre d'un point de vue juridique (Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhouse 2016).

¹⁵ Ont été entendus : Office fédéral du développement territorial (ARE) ; Office fédéral des routes (OFROU) ; Office fédéral de la protection de la population (OFPP) ; Office fédéral de l'environnement (OFEV) ; Office fédéral de l'énergie (OFEN) ; Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) ; Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ; Conférence des conservateurs et conservatrices suisses de monuments historiques (CCMH) ; Conférence suisse des archéologues cantonaux (CSAC) ; Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) ; Fédération des architectes suisses (FAS) ; Fédération suisse des urbanistes (FSU) ; *International Council on Monuments and Sites*, section suisse (ICOMOS) ; Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) ; Patrimoine suisse (PS) ; Centre national d'information pour la conservation des biens culturels (NIKE) ; Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP) ; Association suisse pour l'aménagement du territoire (VLP-ASPAN).

¹⁶ Département fédéral de l'intérieur (DFI), Directives concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), www.isos.ch.

¹⁷ Préserver la physionomie des localités suisses, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016, Berne 2018, p. 24.

¹⁸ Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhouse 2016.

¹⁹ ATF 135 II 209

d'importance nationale ; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'État ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets seront indiqués dans les inventaires. En outre, ceux-ci contiendront au minimum :

- a. la description exacte des objets ;*
- b. les raisons leur conférant une importance nationale ;*
- c. les dangers qui peuvent les menacer ;*
- d. les mesures de protection déjà prises ;*
- e. la protection à assurer ;*
- f. les propositions d'amélioration.*

² Les inventaires ne sont pas exhaustifs. Ils seront régulièrement réexaminés et mis à jour ; le Conseil fédéral décide de l'inscription, de la modification ou de la radiation d'objets, après avoir pris l'avis des cantons. Les cantons peuvent, de leur propre chef, proposer un nouvel examen.

Art. 6 *Importance de l'inventaire*

¹ L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates.

² Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation.

L'OISOS révisée concrétise ces dispositions légales par quinze articles et deux annexes. Elle se distingue de l'actuelle OISOS principalement par les points suivants :

- La structure et les grandes lignes du texte de l'ordonnance ont été reprises de l'OIVS de 2010 et de l'OIFP de 2017, dans la mesure où cela était pertinent compte tenu de la différence des objets.
- L'OISOS révisée contient un catalogue contraignant de critères en ce qui concerne les objets à relever.
- L'OISOS révisée tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les art. 5 et 6 LPN.
- L'OISOS révisée fixe les prestations de la Confédération dans le domaine des sites construits d'importance nationale.

3. Commentaire des différentes dispositions

Préambule

Le préambule mentionne, comme auparavant, l'art. 5 LPN qui charge le Conseil fédéral d'établir des inventaires d'objets d'importance nationale. Les inventaires fédéraux, de portée générale, concrétisent le mandat légal de désignation des objets protégés. L'ISOS constitue une base de planification, qui doit être prise en considération lors de la pesée des intérêts dans le contexte de la coordination et de la planification de l'aménagement du territoire, ainsi que lors de l'évaluation de projets concrets, lorsque l'autorité compétente effectue la pesée des intérêts et en vue d'une décision.

Art. 1 Inventaire fédéral

L'*al.* 1 renvoie à l'annexe 1, qui énumère tous les sites construits d'importance nationale. La procédure pour la promulgation ou la modification de l'inventaire s'appuie sur l'art. 5 LPN, en lien avec les art. 3 et 4 OISOS commentés ci-dessous et avec les dispositions générales de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁰.

L'*al.* 2 précise que l'OFC, en tant que service fédéral chargé des monuments historiques, de l'archéologie et de la protection des sites construits, en vertu de l'art. 23, al. 1, de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)²¹ est responsable de l'ensemble des tâches techniques spécialisées dans le domaine de l'ISOS. Selon l'art. 5, al. 2, LPN, les inventaires d'objets d'importance nationale ne sont pas exhaustifs et doivent être réexaminés et mis à jour régulièrement. L'ISOS a été établi et a fait l'objet d'un premier cycle de révision sur l'ensemble du territoire national (sauf dans le canton des Grisons). À la différence de l'IVS ou de l'IFP, l'ISOS fait l'objet d'une révision continue, effectuée canton par canton. L'OFC a initié le deuxième cycle de révision de l'ISOS en 2017. Les cantons sont traités suivant un ordre chronologique ; ceux dont les inventaires sont les plus anciens font l'objet d'une révision en premier.

L'*al.* 3 renvoie à une publication séparée, qui contient la description détaillée des objets et leur présentation sous forme de plans, de photographies et de textes, ainsi que les indications exigées en vertu de l'art. 5, al. 1, LPN. Vu son importance du point de vue territorial et la nécessité de garantir la sécurité du droit et de la planification, la description des objets (relevés de sites) fait formellement partie de l'ordonnance, mais elle n'est pas publiée dans le Recueil officiel en raison de son volume et de son caractère technique.

Art. 2 Publication

L'*al.* 1 règle le mode de publication et la consultation de l'inventaire fédéral. Comme l'IVS et l'IFP, l'ISOS sera à l'avenir aussi accessible sous forme électronique. Au cours de la révision de l'inventaire fédéral entamée en 2017, les relevés de sites seront progressivement mis à disposition du public sous forme de géodonnées vectorielles et de documents PDF.

L'*al.* 2 spécifie que les relevés de site seront publiés sur le géoportail de la Confédération²². Le mode de publication correspond ainsi à l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils de droit fédéral et la Feuille fédérale²³. Il convient de noter que seuls les relevés publiés sous forme de documents PDF auront force de droit. Les géodonnées vectorielles auront uniquement une valeur informative.

Art. 3 Modifications mineures

Pour décharger le Conseil fédéral des décisions relatives aux adaptations mineures du périmètre des objets ISOS, cet article délègue cette compétence au DFI, suivant ainsi la règle qui a déjà fait ses preuves pour l'IVS (art. 5, al. 2), l'IFP (art. 3), les districts francs fédéraux (ordonnance du 30 septembre 1991, art. 3)²⁴ et les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs

²⁰ RS 172.010

²¹ RS 451.1

²² map.geo.admin.ch

²³ RS 170.512

²⁴ RS 922.31

d'importance internationale et nationale (ordonnance du 21 janvier 1991, art. 3)²⁵. Sont réputées mineures au sens de l'OISOS, d'une part, les modifications légères du périmètre en raison de nouvelles conditions territoriales et, d'autre part, les petites modifications du contenu de la description des objets. Il s'agit donc uniquement d'adaptations « techniques » destinées à améliorer la plausibilité et la mise en œuvre pratique du périmètre des objets sans entraîner de démarches disproportionnées. Elles ne doivent ni remettre en question les raisons conférant aux objets une importance nationale ni concerner la qualification d'un objet. Des adaptations mineures par le DFI destinées uniquement à permettre ou au contraire à empêcher un projet concret ne seraient par exemple pas conformes au sens et au but de cette disposition. Comme pour le réexamen et la mise à jour de l'inventaire fédéral (cf. art. 4), le canton concerné doit aussi être entendu dans le cas de modifications mineures.

Art. 4 Collaboration

L'al. 1 décrit la collaboration avec les cantons. Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN sont des bases techniques ayant un effet juridique défini par la législation, qui se répercutent sur les procédures de planification à tous les échelons ainsi que sur les décisions et la pesée des intérêts portant sur les projets concrets. Le réexamen et la mise à jour de l'ISOS ainsi que toute modification mineure apportée à la description des objets doivent se faire dans le cadre d'une étroite collaboration avec les services spécialisés et les autorités du canton concerné.

L'al. 2 prévoit que le public soit associé aux travaux lors de modifications de l'inventaire. L'application de ce principe est du ressort des cantons, car ces derniers sont les seuls à savoir de quelle manière il convient d'associer la population à la discussion, en fonction du sujet et de la région en question. Ce sont donc eux qui décident de la suite de la collaboration technique à l'échelon cantonal ou à un échelon inférieur. L'organisation de chaque canton, en particulier en matière d'autonomie communale, joue ici un rôle important. Les cantons restent les partenaires officiels de la Confédération pour tous les contacts et toutes les procédures.

La procédure législative formelle régissant l'adoption de l'ordonnance, annexes et modifications comprises, est soumise à la procédure de consultation ordinaire, conformément à l'art. 5 LPN en relation avec l'art. 25, al. 1, let. c, OPN et l'art. 3 OISOS ; la consultation interne des autorités fédérales est réglée par la LOGA.

Art. 5 Sites construits et parties de site

L'al. 1 précise les objets à sauvegarder : l'ISOS désigne les sites construits les plus précieux de Suisse.

L'al. 2 contient la définition légale des sites construits : sont considérés comme *sites construits* les agglomérations appréhendées dans leur globalité. Ils comprennent, d'une part, des surfaces bâties comportant des espaces tampons tels que des rues et des places et, d'autre part, des surfaces non bâties telles que des jardins, des espaces verts aménagés ou des terres agricoles qui entretiennent un rapport de spatialité avec le bâti.

L'ISOS découpe chaque site construit en plusieurs *parties de site*. L'al. 3 précise que les parties de site peuvent comprendre des surfaces bâties ou non bâties de plus ou moins grande dimension, des constructions ou des parties de constructions. La somme des parties de site constitue le site construit.

L'al. 4 précise que les parties de site se présentent sous deux formes différentes : d'une part les parties de site qui ont une valeur en raison de qualités spécifiques propres et de leur

²⁵ RS 922.32

relation avec d'autres parties de site (on parle alors de *parties de site qui ont une valeur propre*), d'autre part les parties de site qui ont seulement une valeur en raison de leur relation avec d'autres parties de site (on parle alors de *parties de site qui ont une valeur relationnelle*).

Art. 6 Catégories d'agglomérations

L'ISOS considère toutes les agglomérations de Suisse, quelle que soit leur taille. La méthode ISOS s'applique de manière identique à toutes les agglomérations et fournit des relevés de sites comparables.

L'*al.* 1 détermine les six catégories d'agglomérations définies par l'ISOS :

- *ville* : ville historique ou bourg marqué par une croissance continue ;
- *petite ville/bourg* : ville historique ou bourgs n'ayant pas connu d'accroissement notable jusque dans le courant du XX^e siècle ;
- *village urbanisé* : agglomération rurale/historique ayant connu une croissance importante au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle qui s'est traduite par des modifications des structures consécutives à des changements d'affectation ;
- *village* : agglomération rurale/historique d'une certaine taille assumant une fonction de centre ;
- *hameau* : agglomération rurale/historique de petite taille sans véritable fonction de centre ;
- *cas particulier* : agglomération ou groupe de constructions n'entrant pas dans une des catégories susmentionnées, par exemple des complexes monastiques, des domaines seigneuriaux, des usines ou des parcs industriels.

Chaque site inscrit à l'ISOS est attribué à l'une des six catégories d'agglomérations. L'annexe 1 OISOS spécifie la catégorie d'agglomération pour chaque objet. Celle-ci est systématiquement mentionnée dans la langue nationale parlée dans le site. L'*al.* 2 renvoie à l'annexe 2, qui contient la désignation des catégories d'agglomérations dans les quatre langues nationales.

Art. 7 Condition pour l'inscription

Cet article définit les critères de base que doit remplir une agglomération pour être prise en compte par l'ISOS : de manière générale, l'inventaire fédéral considère les agglomérations habitées en permanence qui comptent au moins dix bâtiments principaux sur la première édition de la carte Siegfried²⁶ et qui figurent nommément sur la version la plus récente de la carte nationale au moment où l'inventaire est dressé. Les objets qui font exception à cette règle sont répertoriés dans la catégorie des « cas particuliers ».

Art. 8 Critères d'évaluation des sites construits

L'*al.* 1 présente la procédure d'évaluation des sites construits. Cette évaluation se fait, d'une part, sur la base de l'examen des qualités du site construit et, d'autre part, sur la base d'une comparaison systématique avec tous les autres sites construits de même catégorie.

L'*al.* 2 définit le point de départ du travail de relevé : l'ISOS analyse l'environnement bâti en Suisse considéré dans sa diversité. L'inventaire fédéral est établi selon une méthode

²⁶ La première édition de la carte Siegfried est accessible sur map.geo.admin.ch > Cartes affichées > Carte Siegfried Première édition

scientifique fondée sur des principes spécifiques, qui est appliquée de manière uniforme à toutes les agglomérations examinées. Les agglomérations rurales comptent autant que les agglomérations urbaines.

L'al. 3 précise les critères auxquels un site doit impérativement correspondre pour être inscrit à l'ISOS. Les principaux critères déterminant si un site construit doit ou non être inscrit à l'ISOS sont les suivants :

- *qualités de situation* : il s'agit d'évaluer la valeur topographique du site en étudiant notamment si les espaces verts et les espaces libres entourant le tissu bâti offrent un tableau d'ensemble remarquable, de près comme de loin, et mettent en valeur les perspectives sur le site construit et les échappées vers l'extérieur, si le tissu bâti entretient un fort rapport visuel et fonctionnel avec son cadre paysager, si des parties de site importantes occupent une situation topographique dominante, et si le site construit se trouve sur une voie de communication historique ;
- *qualités spatiales* : il s'agit d'évaluer la valeur spatiale de chaque partie de site ainsi que l'intensité des relations spatiales entre les parties de site, en examinant notamment si les bâtiments structurent clairement les rues, les places et les espaces verts, si l'agencement des espaces verts aménagés est clair, si le tissu bâti est cohérent dans son ensemble et diversifié dans le détail, si les parties de site sont distinctement délimitées et clairement hiérarchisées, et si les interactions entre tissu bâti et espace agricole sont fortes ;
- *qualités historico-architecturales* : il s'agit d'évaluer la valeur historico-architecturale des différentes parties de site ainsi que la lisibilité des phases de croissance du site construit, en étudiant notamment si le tissu bâti et les espaces verts aménagés sont spécifiques à la région et illustrent clairement une époque donnée, si le développement urbanistique est exemplaire du point de vue de la typologie du bâti, si les transitions historico-architecturales entre les différentes parties de site sont bien marquées, et si le nombre de bâtiments importants du point de vue architectural, historique ou typologique est élevé.

L'al. 4 présente des critères supplémentaires pouvant influencer la qualification nationale des sites construits :

- la *valeur archéologique* concerne notamment des lieux abritant d'importants vestiges préhistoriques ou historiques qui ont largement contribué à faire avancer la recherche sur l'habitat ;
- la *valeur historique* concerne notamment des lieux qui ont une signification spécifique parce que des personnalités importantes pour la Suisse y ont séjourné ou travaillé, qui sont entrés dans l'histoire par la littérature ou par les arts ou qui ont été le théâtre d'importantes batailles ;
- la *valeur culturelle et ethnologique* concerne notamment des lieux où se déroulent des événements d'importance suprarégionale, traditionnels ou exceptionnels, comme des fêtes, des marchés spéciaux ou des processions, ou encore des sites légendaires.

Art. 9 Critères d'évaluation des parties de site et objectifs de sauvegarde

L'ISOS comprend des objets très différents, qui vont des très petites agglomérations rurales aux grandes villes. L'application de la LPN n'exige pas une protection absolue et intégrale du périmètre du site construit. Etant donné que l'importance nationale d'un site construit découle aussi bien des qualités propres des parties de site que de la valeur de leur interaction, l'ISOS attribue des objectifs de sauvegarde non pas à l'échelle du site, mais à celle des parties de site (voir art. 9 OISOS). Il faut toutefois préciser que, d'après la jurisprudence du Tribunal

fédéral²⁷, les répercussions d'un projet sur un objet inscrit à l'inventaire doivent être prises en considération même lorsque la construction en question se situerait seulement à proximité immédiate du périmètre de l'objet et que la protection renforcée prévue par l'art. 6 LPN ne s'applique pas seulement à l'objet lui-même, mais également, dans une certaine mesure, à son environnement²⁸.

L'al. 1 présente la procédure d'évaluation des parties de site. Le processus de développement constitue un facteur déterminant pour l'ISOS. L'inventaire fédéral ne considère pas les sites construits de manière statique par rapport au passé ou au futur : toutes les phases de développement d'un site construit sont prises en compte au moment où l'inventaire est dressé. Toutefois, on considère qu'une partie de site doit avoir au moins 30 ans pour que ses qualités puissent être évaluées. Le relevé du site obtenu offre un instantané et reflète les qualités du site au moment de l'établissement de l'inventaire.

L'al. 2 précise que les parties de site sont traitées sur un pied d'égalité, indépendamment de leur époque de fondation. L'ancienneté d'une partie de site ne constitue pas en soi une valeur supérieure à une autre. L'élément déterminant pour l'évaluation est la manière dont le tissu bâti illustre une situation sociale, culturelle, politique et économique, et donc un mode de vie donné à une époque donnée.

L'al. 3 cite les critères d'évaluation des parties de site qui ont une valeur propre : qualités spatiales et historico-architecturales, signification pour le site et état de conservation.

En vertu de l'al. 4, les parties de site qui ont une valeur propre reçoivent un des objectifs de sauvegarde suivants :

- *sauvegarde de la substance ou, respectivement, de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre* : la sauvegarde de la substance signifie sauvegarder intégralement toutes les constructions et installations et tous les espaces libres ainsi que supprimer les interventions parasites ; la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre signifie conserver la végétation et les constructions anciennes essentielles pour l'image du site construit ainsi que supprimer les interventions parasites ;
- *sauvegarde de la structure* : la sauvegarde de la structure signifie conserver la disposition et la forme des constructions et des espaces libres ainsi que sauvegarder intégralement les caractéristiques et les éléments essentiels pour la structure ;
- *sauvegarde du caractère* : la sauvegarde du caractère signifie maintenir l'équilibre entre les constructions anciennes et nouvelles ainsi que sauvegarder intégralement les éléments qui illustrent le substrat bâti originel et qui sont essentiels pour le caractère.

Selon l'al. 5, les parties de site qui ont une valeur relationnelle sont importantes en raison de leur relation avec les parties qui ont une valeur propre. Elles ne sont évaluées que du point de vue de leur signification pour le site et ne reçoivent pas d'objectif de sauvegarde au sens de l'al. 4. Il convient d'éviter à l'intérieur de celles-ci toute intervention qui pourrait avoir des répercussions négatives sur les parties de site ayant une valeur propre.

Les objectifs de sauvegarde de l'ISOS vont de pair avec des propositions générales en vue de la conservation et de l'aménagement. Ces propositions se basent sur la physionomie du site au moment où l'inventaire est dressé. L'établissement de l'inventaire se fonde uniquement sur l'évaluation scientifique du site. L'al. 6 dispose que, dans chaque cas particulier, la mise

²⁷ ATF 115 Ib 311 Consid. 5e

²⁸ Leimbacher, Kommentar NHG, Zurich 1997, art. 6, N. 3 ; plus critique Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, Diss. Zurich 2011, p. 159.

en œuvre concrète des objectifs de sauvegarde peut et doit contribuer à conserver intactes, ou en tous cas à ménager le plus possible, les particularités faisant la valeur du site et donc son importance nationale. À cet égard, il est important qu'avec d'autres bases cantonales et communales (p. ex. inventaires du patrimoine), les objectifs de sauvegarde de l'ISOS contribuent à l'établissement d'un avis spécialisé et consolidé en matière de protection des sites construits. Pour ce faire, il convient de vérifier l'actualité des objectifs de sauvegarde de l'ISOS, de les mettre à jour et de les formuler concrètement pour chaque cas particulier.

Art. 10 Interventions lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération

En vertu de l'art. 6, al. 2, LPN, lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet ISOS doit être conservé intact ne souffre d'exception que si le projet est également d'importance nationale et s'il est considéré d'intérêt au moins équivalent. Cette évaluation relève de l'autorité de décision compétente.

En vertu de l'art. 7, al. 2 (en lien avec l'art. 25, al. 1), LPN, si l'accomplissement de la tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet ISOS ou soulève des questions de fond, il convient de demander une expertise de la Commission fédérale de la protection de la nature et du paysage (CFNP) et/ou de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) avant de prendre une décision. Il convient ici de souligner que cette expertise n'est pour l'autorité compétente qu'une des bases de décision qui seront prises en considération dans le cadre de la pesée des intérêts. Pour les procédures fédérales, c'est l'OFC qui décide s'il y a altération ; pour les procédures cantonales, c'est le service cantonal de la protection des sites qui s'en charge (art. 7, al. 1, LPN).

Les tâches de la Confédération sont répertoriées dans la liste – non exhaustive – de l'art. 2 LPN : ouvrages et installations de la Confédération, octroi de concessions et d'autorisations ainsi qu'allocation de subventions. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ces tâches peuvent aussi être assumées par les cantons, notamment en ce qui concerne l'octroi d'autorisations de défricher, de dérogations pour les constructions hors de la zone à bâtir ou d'autorisations relevant de la législation sur la protection des eaux. En général, pour les actes d'autorité, la doctrine parle de tâches de la Confédération quand (1) le droit fédéral contient des dispositions détaillées sur le domaine en question et (2) la tâche a un effet sur la nature, le paysage ou le patrimoine culturel.²⁹

En pratique, on distingue trois types d'interventions : celles qui sont compatibles avec les objectifs de protection et ne représentent donc pas une altération de l'objet ; celles qui ne représentent qu'une légère altération (« atteinte légère ») ; et celles qui représentent une altération durable pour la substance de l'objet (« atteinte sensible »).

L'*al. 1* admet clairement les interventions qui n'ont pas d'effets sur la sauvegarde intégrale des objets, comme les interventions qui n'entraînent pas d'altération ou celles qui entraînent des atteintes légères. Dans les deux cas, une pesée des intérêts simple au sens de l'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)³⁰ doit être réalisée. Cette pesée des intérêts est subdivisée en trois parties : (1) déterminer tous les intérêts considérés comme importants en fonction des dispositions applicables à la politique sectorielle

²⁹ Zufferey, Kommentar NHG, Zurich 1997, ad art. 2 N. 6 ss ; Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et Office fédéral de la culture (OFC), Impact de la privatisation sur l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de la LPN, Avis de droit de J.-B. Zufferey, Cahier de l'environnement n° 322, Berne 2001, p. 43 ; Pfeiffer, La qualité de recourir en droit d'aménagement du territoire et de l'environnement, Diss. Lausanne 2013, p. 182.

³⁰ RS 700.1

concernée ; (2) apprécier ces intérêts, motifs à l'appui ; (3) optimiser ces intérêts (pesée des intérêts au sens strict), c'est-à-dire prendre une décision fondée, qui considère de manière aussi complète que possible l'ensemble des intérêts en présence. D'après la doctrine et la jurisprudence, de telles interventions peuvent être jugées admissibles même en l'absence d'intérêt national. La pesée des intérêts s'appuie sur l'art. 3 LPN, qui doit être respecté de manière générale dans l'accomplissement des tâches de la Confédération.

L'al. 2 précise, sur la base de l'art. 6, al. 2, LPN, la procédure exigée pour les interventions sensibles, lorsque des altérations durables sont à prévoir dans le cadre d'un projet. Il convient dans ce cas de procéder à une pesée des intérêts qualifiée. Dans un premier temps, il s'agit d'évaluer si l'intervention implique des intérêts d'importance nationale équivalents ou supérieurs à la conservation de l'objet (par ex. réseau de transport, approvisionnement énergétique, garantie de la sécurité, encouragement des énergies renouvelables, développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, etc.). Si cette condition légale est remplie, on peut passer dans un second temps à la pesée des intérêts proprement dite au sens de l'art. 3 OAT. Pour ce qui est de la notion d'intérêt d'importance nationale, on se reportera à la littérature sur la question.³¹

L'al. 3 se fonde sur le fait que les effets cumulés de plusieurs interventions qui, prises individuellement, n'entraîneraient pratiquement pas d'altération, peuvent provoquer une atteinte légère, voire sensible (voir aussi l'art. 8 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE]³² et l'art. 9, al. 3, de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE]³³). Lorsque les interventions ont un rapport intrinsèque (c'est-à-dire thématique ou fonctionnel), local ou temporel, la pesée des intérêts doit s'appliquer également à leurs effets cumulés. Dans le cas de modifications insidieuses, notamment, l'appréciation doit tenir compte de la succession de petites interventions se reproduisant en permanence sur une longue période. Il convient à cet égard de considérer autant la situation de fait que la situation juridique : il ne paraît ainsi pas admissible de justifier l'altération prévue d'une partie de site par des altérations antérieures découlant de permis de construire entrés en force, mais discutables du point de vue de la protection du site³⁴.

L'al. 4 rappelle, sur la base de l'art. 6, al. 1, LPN, la règle selon laquelle, dans les cas où une altération est admise, les objets méritent d'être ménagés le plus possible. Selon la pratique du Tribunal fédéral, le devoir de ménager l'objet au maximum exige en première ligne de limiter l'intervention à ce qui est strictement nécessaire pour réaliser l'objectif du projet (principe de proportionnalité) et interdit de prendre des mesures inappropriées ou altérant inutilement l'objet.³⁵ En outre, pour compenser les atteintes, il convient de mettre en œuvre des mesures de remise en état ou de remplacement adéquates. Dans le cas des sites construits, seules des mesures de remise en état sont possibles, car les qualités historiques se perdent irrémédiablement et ne peuvent être remplacées de manière égale. La valeur de témoignage historique d'un site construit ou d'une partie de site ne peut en effet être restituée par un objet

³¹ Voir par exemple Tschannen/Mösching, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Rechtsgutachten, Berne 2012, p. 25 ss ; Dajcar, *op. cit.* p. 135 ss ; Leimbacher, Commentaire LPN, 2^e édition, Zurich Bâle Genève 2019, art. 6 N. 20.

³² RS 814.01

³³ RS 814.011

³⁴ Cf. Briel/Waespi/Zimmermann, in : Ehrenzeller (éd.) : Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, SBVR Bd. 9, Bâle 2018, p. 630 N. 169.

³⁵ Leimbacher, Commentaire LPN, 2^e édition, Zurich Bâle Genève 2019, art. 6 N. 8 avec références.

de remplacement, quelles que soient les qualités esthétiques de ce dernier³⁶. Par mesures de remise en état, on entend des mesures architecturales et d'entretien qui permettent d'améliorer la situation générale du site construit altéré par le projet, par exemple une restauration ou une valorisation. Les mesures de ce genre doivent toujours viser la conservation de l'authenticité du site construit en question³⁷. L'action est menée sur place et doit dans tous les cas s'inspirer des qualités urbanistiques du substrat bâti. En application du principe de causalité, qui est au cœur de la législation environnementale (art. 2 LPE), les mesures réalisées en vertu de l'al. 4 sont à la charge du responsable de l'intervention.

En résumé, la procédure à suivre en cas d'interventions prévues dans des objets ISOS lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération peut être représentée par le schéma suivant³⁸ :



³⁶ Cf. Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) (éd.) : Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse, Zurich, 2007, p. 38.

³⁷ Cf. Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) (éd.) : Reconstitution et reconstruction, Document de base du 22 juin 2018.

³⁸ Sur la base de Wenger-Plattner, VLP-ASPAN : Prise de position sur les initiatives parlementaires 17.525 (CN Gregor Rutz) et 17.526 (CN Hans Egloff), 2019, p. 9.

Ces indications s'appliquent aux interventions réalisées dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération (au sens de l'art. 2 LPN). La mise en œuvre de l'ISOS dans le cadre de tâches cantonales ou de degré inférieur fait l'objet de l'art. 12 OISOS.

Art. 11 Prise en compte par les cantons

Dans son arrêt du 1^{er} avril 2009 concernant l'affaire Rüti (ZH)³⁹, le Tribunal fédéral s'est exprimé sur la question de l'obligation de tenir compte de l'ISOS, en particulier dans les plans directeurs cantonaux et dans les plans d'affectation communaux. Il a énoncé que non seulement les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN doivent être mis en œuvre dans l'accomplissement des tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, mais qu'ils doivent également être pris en compte pour l'exécution des tâches cantonales et communales. Le Tribunal fédéral a précisé que, de par leur nature, les inventaires fédéraux peuvent être assimilés aux conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁴⁰ et que les principes concernant ces instruments de planification s'y appliquent par analogie. Les cantons doivent donc tenir compte des inventaires fédéraux lors de l'établissement de leurs plans directeurs, en vertu de l'art. 6, al. 4, LAT. Ces plans directeurs étant contraignants pour les autorités, la protection assurée par les inventaires est aussi reprise dans les plans d'affectation, soit par la délimitation de zones à protéger (art. 17, al. 1, LAT), soit par la prescription d'autres mesures adéquates (art. 17, al. 2, LAT). Les cantons et les communes doivent ainsi tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN, ce qui signifie qu'ils doivent respecter la règle selon laquelle les objets doivent être conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible conformément à l'art. 6, al. 2, LPN, même en dehors de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Dans ces cas, la pesée des intérêts de protection et d'utilisation n'est toutefois pas soumise aux exigences qualifiées de l'art. 6, al. 2, LPN, mais, par analogie, aux dispositions de l'art. 3 LPN (pesée des intérêts simple). L'obligation, pour les cantons et les communes, de prendre en compte les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN a déjà fait l'objet de diverses discussions et publications et s'est entre-temps établie dans la pratique⁴¹ ; elle a aussi été confirmée par plusieurs arrêts du Tribunal fédéral⁴².

L'*al. 1* exige logiquement que les cantons prennent en compte l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs (voir à ce sujet l'art. 4a ajouté à l'ancienne OISOS le 14 avril 2010). Les inventaires fédéraux, leurs objets ainsi que les objectifs de protection doivent en principe être repris dans les plans directeurs cantonaux, ce que confirme l'art. 11, al. 1, LAT, selon lequel « le Conseil fédéral approuve les plans directeurs [...] notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate de celles des tâches de la Confédération [...] dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire ». Le plan directeur cantonal doit notamment assurer la coordination entre l'intérêt à protéger les objets inventoriés par la Confédération et celui lié à d'autres activités à incidence territoriale (dans les domaines de l'urbanisation, des transports, des infrastructures, de l'agriculture, du tourisme, de la détente, etc.).

³⁹ ATF 135 II 209

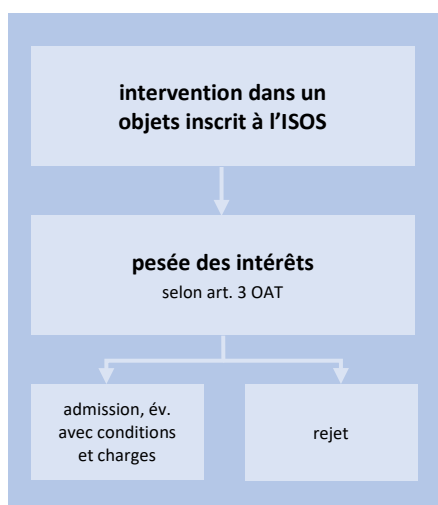
⁴⁰ RS 700

⁴¹ Par ex. Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral des routes (OFROU), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de la culture (OFC) (éd.), Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation, Berne 2012 et VLP-ASPAN/GR/SZ/SG/GR (éd.), Ortsbildschutz und Verdichtung, Berne 2018.

⁴² Voir par exemple ATF 1C_276/2015, Sierre ; ATF 1C_470/2009, Walzmühle.

En vertu de l'*al.* 2, les cantons sont en outre tenus de veiller, conformément à leurs instruments spécifiques et en lien notamment avec les communes, à ce que l'ISOS soit pris en compte, sur la base des plans directeurs cantonaux, lors de l'établissement des plans d'affectation cantonaux et communaux. Les plans directeurs cantonaux doivent, d'une part, informer les acteurs de l'aménagement du territoire, en particulier les autorités cantonales et communales chargées de la planification, de l'existence de l'ISOS et de l'obligation de tenir compte de celui-ci et, d'autre part, donner des indications appropriées pour une mise en œuvre de mesures permettant la prise en compte des objectifs de sauvegarde de l'inventaire fédéral dans tous les projets à incidence territoriale.⁴³

En résumé, la procédure à suivre en cas d'interventions prévues dans des objets ISOS lors de l'accomplissement de tâches cantonales et communales peut être représentée par le schéma suivant⁴⁴ :



Art. 12 Aides financières

Les aides financières accordées par la Confédération, sur la base des art. 13 et 14a LPN, pour les mesures de conservation et de valorisation des objets ISOS ne sont pas régies par l'OISOS. Ce soutien est régi exclusivement par les dispositions des art. 4 à 12a OPN et fait généralement l'objet d'une convention-programme entre la Confédération et le canton.

Art. 13 Informations et conseils

Selon l'art. 25a, al. 1, LPN, la Confédération et les cantons veillent à informer et à conseiller les autorités et le public sur l'état et l'importance de la nature et du paysage. L'OISOS confie à la Confédération une tâche d'information équivalente, puisque la sauvegarde des sites construits d'importance nationale relève dans une large mesure de la protection du paysage. L'OFC a pour première tâche de fournir des informations sur la signification générale des sites construits et leur sauvegarde. Dans ce contexte, il donne aussi des renseignements et des conseils sur le rôle central et le potentiel du patrimoine culturel pour la société, l'économie et

⁴³ Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral des routes (OFROU), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de la culture (OFC) (éd.), Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation, Berne 2012 et VLP-ASPAN/GR/SZ/SG/GR (éd.), Ortsbildschutz und Verdichtung, Berne 2018, p. 13.

⁴⁴ Sur la base de Wenger-Plattner, VLP-ASPAN : Prise de position sur les initiatives parlementaires 17.525 (CN Gregor Rutz) et 17.526 (CN Hans Egloff), 2019, p. 9.

l'environnement.⁴⁵

L'OFC est également responsable de la mise en œuvre appropriée de l'ISOS. Afin de favoriser une meilleure compréhension de l'inventaire et d'améliorer son application, il offre différentes formules de formation continue ou soutient celles d'institutions partenaires. En font partie des publications, des forums de discussion occasionnels ou permanents ou encore des congrès, ainsi que des cours spécifiques sur l'ISOS.

Art. 14 Abrogation d'un autre acte

La promulgation de la nouvelle OISOS entraîne l'abrogation de l'ordonnance de 1981.

Art. 15 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

4. Explications relatives à l'annexe

Annexe 1

L'*annexe 1* énumère par canton et par ordre alphabétique les noms des sites construits d'importance nationale au moment de l'établissement de l'inventaire. Elle indique pour chaque objet le numéro d'identification et la catégorie d'agglomération.

Annexe 2

L'*annexe 2* contient la désignation des catégories d'agglomérations dans les quatre langues nationales.

⁴⁵ Voir p. ex. INFRAS AG, Ortsbildschutz, Analyse der Leistungen und Einschätzung der Entwicklung, Zurich 2017.